



LINEAMIENTOS No. 10

Políticas públicas migratorias regionales

El papel de la agenda
migratoria en las
relaciones bilaterales
Estados Unidos y México -
Centroamérica 1995-2014

15 de septiembre de 2016

Por Gustavo Mohar Betancourt



FORD
FOUNDATION



RESUMEN

En México adolecemos de una cultura por la cual los funcionarios públicos no suelen dejar constancia de sus experiencias con lo cual se pierde información que puede ser útil para las nuevas generaciones. Escribir estas líneas persigue dejar un testimonio del privilegio que tuve de trabajar el tema migratorio de 1995 a 2012. Participé en múltiples talleres y seminarios tanto en México como en el extranjero, lo cual me permitió entender la complejidad teórica de este tema y más aún, los enormes retos en su implementación.

Es por ello que con estas líneas pretendo coadyuvar a que los lectores tengan una ventana para asomarse a la realidad de las negociaciones internacionales de México con Estados Unidos y con el Istmo Centroamericano en el complejo tema de la migración internacional.

Contexto y consideraciones iniciales

Existe una amplia literatura sobre las relaciones internacionales de nuestro país, en particular con Estados Unidos; el esfuerzo es muy loable y contamos con especialistas de primer nivel. Sin embargo sorprende el limitado número de instituciones mexicanas, centros de estudio o escuelas dedicadas de manera exclusiva a estudiar a nuestro vecino del norte con la profundidad y cobertura que se requiere. En este documento expongo, desde mi experiencia como interlocutor de las autoridades estadounidenses responsables de la política migratoria, cómo las interacciones institucionales, de país a país, se ven influenciadas por la manera en que se relacionan los responsables de los respectivos gobiernos. Desde esta posición, tuve el privilegio de participar en un

buen número de negociaciones bilaterales y mi estancia en la embajada de México en Washington me llevó a una interacción cotidiana tanto con el Poder Ejecutivo como con el Congreso de ese país. También visité también a los consulados mexicanos, donde conocí a miles de paisanos de diversos estratos sociales, documentados e indocumentados, de recién llegada o de muchos años de vivir en ese país, exitosos y plenamente integrados, así como jornaleros en condiciones de pobreza igual o peor de la cual pretendían alejarse al emigrar a lejanas granjas o industrias en el centro o la frontera norte de Estados Unidos; todo ello me permitió entender un poco mejor la complejidad del fenómeno migratorio de México y la manera en la que Estados Unidos, país de migrantes por excelencia, confronta hoy de manera contradictoria y errática la integración de esta nueva oleada de migrantes hispanos y orientales que cambiarán en las próximas décadas el perfil demográfico de ese país.

Los argumentos esgrimidos en pro y en contra de los migrantes en la década de los noventa se replican en dos mil dieciséis. Verdades a medias, prejuicios y abiertas mentiras caracterizan la retórica de los grupos conservadores quienes logran moldear a una buena parte de la opinión pública de Estados Unidos por su mayor presencia en los medios de comunicación; mientras que los grupos que reconocen las contribuciones positivas de los migrantes en general y de los mexicanos en particular, no logran el mismo impacto no obstante que la comunidad hispano-mexicana de primera, segunda y tercera generación alcanza una cifra estimada alrededor de las treinta y cinco millones de personas.

Así como Pete Wilson, gobernador de California en esa época impulsó su carrera política con la

“ VERDADES A MEDIAS,
PREJUICIOS Y ABIERTAS
MENTIRAS
CARACTERIZAN
LA RETÓRICA
DE LOS GRUPOS
CONSERVADORES ”

retórica de que los mexicanos “invadían a Estados Unidos por la frontera, nos quitan empleos y abusan de nuestras escuelas y hospitales”, hoy Donald J. Trump se posiciona con argumentos semejantes que incluyen la supuesta construcción de una muralla a lo largo de toda la frontera con México.

RETOS

“ EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 SERÁ RECORDADO COMO UNA FECHA PARADIGMÁTICA EN LA HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE ESTADOS UNIDOS.”

El terrorismo ataca Estados Unidos el 11 de septiembre 2001

El 11 de septiembre de 2001 será recordado como una fecha paradigmática en la historia contemporánea de Estados Unidos. Dentro de muchas de sus secuelas sin duda la frontera con México adquirió un sentido estratégico para la seguridad nacional pues en la doctrina y planes de seguridad del gobierno estadounidense, la posibilidad de que el terrorismo internacional cruce por México y se interne a su territorio es una posibilidad lejana pero real y por ende, no se escatimó ni escatimará esfuerzos para evitar que ello suceda.

A lo anterior se agrega la evolución que tuvo lugar en estas décadas el mercado regional de narcóticos. Al detener la ruta del Caribe para la internación a Estados Unidos de la cocaína procedente de Colombia, el trasiego de esta droga giró hacia México. Los narcotraficantes mexicanos adquirieron un poder inédito derivado de las enormes ganancias que les genera el trasiego de drogas, el narcomenudeo y la venta en los mercados de consumo en Estados Unidos. Las

instituciones de inteligencia, seguridad y procuración de justicia de Estados Unidos se convencieron de que la frontera con México no sólo es la región por la que se internan miles de indocumentados, sino que además se introduce una enorme cantidad de las principales drogas. Este binomio se ha arraigado en la percepción pública, en la clase política, en los medios de comunicación y en el debate político del Congreso en Estados Unidos.

Los presidentes Zedillo, Fox y Calderón: diversas visiones

En México la reacción del gobierno respecto a la relación migratoria con Estados Unidos evolucionó en función de las prioridades de los presidentes Zedillo, Fox y Calderón. El tema fue impulsado de manera inédita por el segundo de los mencionados quien incluyó como tema prioritario en la relación con su homólogo George W. Bush iniciar una negociación para alcanzar un ambicioso acuerdo migratorio bilateral. El esfuerzo iniciado de enero de 2001 al 11 de septiembre de ese año se vio frustrado por los ataques terroristas arriba mencionados.

Durante ese periodo, mucho se ha dicho si la estrategia seguida fue equivocada, si no tenía posibilidades de prosperar, si desconocía la complejidad del tema o si obedecía a una agenda personal del canciller mexicano. Las negociaciones celebradas hasta el 7 de septiembre de 2001 lograron plasmar en diversos documentos los elementos principales que podrían incluirse en un entendimiento bilateral para administrar mejor este espinoso tema. El equipo mexicano tenía muy claro que el resultado final de esta negociación estaría supeditado al juego

“ EN MÉXICO LA REACCIÓN DEL GOBIERNO RESPECTO A LA RELACIÓN MIGRATORIA CON ESTADOS UNIDOS EVOLUCIONÓ EN FUNCIÓN DE LAS PRIORIDADES DE LOS PRESIDENTES ZEDILLO, FOX Y CALDERÓN ”

político interno en el Ejecutivo y Congreso de Estados Unidos, confiaba en que la extraordinaria bienvenida que gozaba el nuevo gobierno de México, abría una posibilidad inédita para que después de más de 70 años se reconociera la naturaleza particular del caso mexicano en la política migratoria de nuestros vecinos. Hoy es válido especular en un sentido o en el otro. El impacto de los ataques terroristas alteró la agenda doméstica y la agenda internacional de Estados Unidos, con ello se diluyó la posibilidad planteada por el gobierno mexicano.

A partir de entonces la migración dejó de estar en la agenda bilateral y con el gobierno del Presidente Calderón fue suplida por el tema del narcotráfico como único, o al menos el principal asunto entre ambos países.

Frontera sur de México: asignatura pendiente

Son varios los pendientes con nuestros vecinos centroamericanos en materia migratoria, tanto en la cooperación regional, como en las relaciones bilaterales. Es claro que algunos de los aspectos que se presentan en nuestra frontera norte se repiten en la frontera con Guatemala y Belice: cruce ilegal de migrantes no sólo del Istmo Centroamericano sino de muchas nacionalidades; insuficiencia de infraestructura para los controles migratorios; presencia de bandas criminales, polleros y tratantes, que abusan de estas personas con el manto protector, y con frecuencia con la participación, de autoridades corruptas.

Hay una diferencia fundamental: Estados Unidos otorga importancia a “controlar su frontera con México”, mientras que nosotros, por razones que no me pude explicar en estos años, no hemos podido establecer una política consistente, realista, de corto y mediano plazo para administrar mejor nuestra frontera sur y con ello la manera de abordar los flujos de migrantes indocumentados. Las denuncias permanentes sobre las violaciones a los derechos humanos que sufren estos migrantes transfronterizos en su paso por el territorio mexicano revelan una paradoja. Ésta es compleja pues por un lado el gobierno tiene la obligación y el derecho de decidir quién entra a nuestro territorio y que cumpla con las disposiciones que nuestras leyes marcan (argumento central de los Estados Unidos respecto a nuestros migrantes), pero hacerlo

con un sentido humanitario que reconozca que estas personas sólo intentan alcanzar una oportunidad de tener una mejor vida para ellos y sus familias. En años recientes este fenómeno social se ha agravado debido al crecimiento de la violencia pandilleril, el deterioro social y económico y la enorme fragilidad de las instituciones de los gobiernos centroamericanos. Las razones económicas y sociales que han expulsado a millones de mexicanos hacia Estados Unidos son en esencia las mismas que explican por qué nacionales de Guatemala, Honduras y El Salvador dejan sus lugares de origen.

México podría convertirse en un país receptor de flujos migratorios que dejarán de ser de tránsito para residir en nuestro país de manera temporal o permanente. De manera paulatina, la emigración de mexicanos ha descendido en años recientes y a la vez cientos de miles de connacionales han regresado a México desde Estados Unidos, de manera voluntaria u obligados por su estatus de indocumentados. La curva demográfica entre México y nuestro vecino del norte parece propiciar una sinergia natural en la cual la necesidad de mano de obra mexicana con capacitación técnica, media y profesional será necesaria en el mercado de trabajo de ese país. Todo indica que nos encaminamos hacia una integración de mercados laborales de América del Norte.

También es posible consultar el libro Heredia Zubieta, Carlos (Coordinador), El sistema migratorio mesoamericano. México, COLEF - CIDE, 2016.

Esta colección está disponible en www.cide.edu

“El CIDE es un centro de investigación y educación superior especializado en ciencias sociales, regido por estándares internacionales de calidad científica y financiado con recursos públicos. El objetivo central del CIDE es contribuir al desarrollo del país a través de la generación de conocimiento riguroso y relevante, así como de la formación de una nueva generación de líderes capaces de desempeñarse con creatividad y responsabilidad en un mundo abierto y competitivo. El CIDE como institución independiente y plural no asume postura alguna sobre asuntos políticos. Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE.”

ÍNDICE DE LINEAMIENTOS

Lineamientos No. 1 Políticas públicas migratorias regionales. "Centroamérica, laboratorio migrante". Por Jorge Durand.

Lineamientos No. 2 Políticas públicas migratorias regionales. "Migraciones laborales y la integración en los mercados de trabajo regionales". Por Abelardo Morales Gamboa.

Lineamientos No. 3 Políticas públicas migratorias regionales. "Frontera México-Guatemala: mercado laboral y nueva dimensión regional". Por Tonatiuh Guillén López.

Lineamientos No. 4 Políticas públicas migratorias regionales. "Balance crítico del Plan Puebla-Panamá y perspectivas del proyecto Mesoamérica". Por Daniel Villafuerte Solís y Jaime Rivas Castillo.

Lineamientos No. 5 Políticas públicas migratorias regionales. "Seguridad humana y las fronteras sur de Estados Unidos, México y Guatemala". Por Eric Olson.

Lineamientos No. 6 Políticas públicas migratorias regionales. "Claves para la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes en Mesoamérica: la protección y asistencia consular". Por Jorge A. Schiavon y Nuty Cárdenas Alaminos.

Lineamientos No. 7 Políticas públicas migratorias regionales. "Migración de retorno y políticas de reintegración al sistema educativo mexicano". Por Mónica Jacobo.

Lineamientos No. 8 Políticas públicas migratorias regionales. "Articulación de las organizaciones ciudadanas en políticas públicas migratorias en México y Mesoamérica". Por Brenda Elisa Valdés Corona.

Lineamientos No. 9 Políticas públicas migratorias regionales. "Una Vecindad aún Distante: Los vínculos con las comunidades mexicanas en los Estados Unidos". Por Raúl Rodríguez Barocio.

Lineamientos No. 10 Políticas públicas migratorias regionales. "El papel de la agenda migratoria en las relaciones bilaterales México-Estados Unidos y México-Centroamérica 1995-2014". Por Gustavo Mohar Betancourt

Lineamientos No. 11 Políticas públicas migratorias regionales. "Estados Unidos, México y el Triángulo Norte centroamericano: ¿de la migración forzada a la movilidad laboral concertada?". Por Carlos Heredia Zubieta.